Die Wirkungen der Eingemeindung auf die Rechtsverhältnisse der beteiligten Beamten in Preußen

Dissertation

zur

Erlangung der juristischen Doktorwürde bei der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Schlesischen Friedrich-Wilhelms-Universität zu Breslau

vorgelegt von

Walter Januschowski,
Referendar.

Breslau 1932

Breslauer Genossenschafts-Buchdruckerei, E. G. m. b. H., Ursulinerstr. 1.

Gedruckt mit Genehmigung der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Breslau.

Berichterstatter: Geh. Reg.-Rat Professor Dr. Helfritz.

Meinen lieben Eltern

Gliederung.

Abkürzungen.

R.V.	=	Reichsverfassung vom 11. August 1919.
Pr.V.U.	=	Preußische Verfassungsurkunde vom 30. November 1920.
St.O.	=	Städteordnung für die sechs östlichen Provinzen der Preußischen Morarchie vom 30. Mai 1853.
L.G.O.	=	Landgemeindeordnung für die sieben östlichen Provinzen der Monarchie vom 3. Juli 1891.
Kr.O.	=	Kreisordnung für die Provinzen Ost- und Westpreußen, Brandenburg, Pommern, Schlesien und Sachsen vom 13. Dezember 1872 in der Fassung des Gesetzes vom 19. März 1881.
Prov.O.	=	Provinzialordnung für die Provinzen Ost- und Westpreußen, Brandenburg, Pommern, Schlesien und Sachsen vom 29. Juni 1875 in der Fassung des Gesetzes vom 22. März 1881.
K.A.G.	=	Kommunalabgabengesetz vom 14. Juli 1893.
L.V.G.	=	Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung vom 30. Juli 1883.
Z.G.	=	Gesetz über die Zuständigkeit der Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbehörden vom 1. August 1883.
G.S.	=	Preußische Gesetzsammlung.
M.Bl.d.i.V.	=	Ministerialblatt für die innere Verwaltung.
P.V.Bl.	=	Preußisches Verwaltungsblatt.
R.G.	=	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen.
O.V.G.	=	Entscheidungen des Preußischen Oberverwaltungsgerichts.

A. Einleitung.

Der Aufschwung von Handel, Industrie und Verkehr in den letzten Jahrzehnten ist auch auf kommunalpolitischem Gebiete nicht ohne Einfluß geblieben. Mehr als je zuvor wird gegenwärtig von einer organisatorischen Maßnahme Gebrauch gemacht, die den veränderten Verhältnissen Rechnung trägt: von der Eingemeindung. Durch die Eingemeindung werden mehrere Gemeinden oder Teile von Gemeinden dergestalt miteinander verbunden, daß sie fortan nur als ein Kommunalverband in Betracht kommen. Es liegt auf der Hand, daß diese innige Verschmelzung Wirkungen einschneidender Art auf allen Gebieten kommunalen Lebens, insbesondere auch hinsichtlich der Rechtsverhältnisse der davon betroffenen Beamten zeitigt. Durch das Gesetz über die Regelung verschiedener Punkte des Gemeindeverfassungsrechts vom 27. 12. 1927 (G.S. S. 211) und die Ausführungsanweisung vom 25. 2. 1928 ist neuerdings in Preußen eine Vereinheitlichung des bisher in den einzelnen Gemeindeverfassungsgesetzen enthaltenen Umgemeindungsrechts erfolgt. Aber ebenso wie früher eine gesetzliche Regelung des materiellen Eingemeindungsrechts gefehlt hat — wenn man von den sehr allgemein gehaltenen Bestimmungen der §§ 2—4 der östl. L.G.O., deren Vorschriften in die schleswig-holsteinische, hessen-nassauische und hohenzollernsche Landgemeindeordnung übernommen sind, und dem Gesetz betreffend steuerliche Vorrechte in den eingemeindeten Ortsteilen vom 25. 2. 1920 (G.S. S. 61) absieht —, so läßt auch dieses Gesetz Bestimmungen in dieser Hinsicht vermissen. Darüber hinaus gibt es aber auch in unserem gesamten Rechtssystem keinerlei Normen, die das Beamtenverhältnis unter dem Gesichtspunkt der Eingemeindung regeln.

Die Lösung des zur Erörterung gestellten Problems ist mithin nur dadurch möglich, daß auf die Grundsätze des Eingemeindungs- und Beamtenrechts zurückgegangen wird, und daraus die maßgebenden Schlußfolgerungen abgeleitet werden.

B. I. Allgemeiner Teil.

a) Das Wesen der Eingemeindung und die sich daraus ergebenden Folgerungen.

Die Eingemeindung ist ihrer rechtlichen Natur nach ein organisatorischer, endgültiger, mit Grenzveränderungen verbundener staatshoheitlicher Verwaltungsakt (Stier-Somlo, in K.A. Bd. 2 S. 1, vgl. auch Peters a. a. O. S. 103, Helfritz, Grundriß S. 29 u. in v. Brauchitsch, Bd. 7 S. 21 u. 189, O.V.G. 22/86, 25/158, 37/165, R.G. 68/214).

Die Eingemeindung ist ein Verwaltungsakt, und zwar nicht nur, wo sie formell durch Beschluß des Staatsministeriums oder der Beschlußbehörde erfolgt, sondern auch in dem Falle, wo die Form des Gesetzes benutzt wird (formales Gesetz im Gegensatz zum materiellen Gesetz).

Die Eingemeindung ist ferner dazu bestimmt, den Status der Kommunalbezirke zu regeln, ist also ein organisatorischer Verwaltungsakt. Infolgedessen ist eine Anfechtung in der Weise, in der sonstige, insbesondere polizeiliche Verwaltungsakte angegriffen werden, ausgeschlossen. Eine verwaltungsrechtliche Klage ist für die organisatorischen Verwaltungsakte nicht gegeben. Die einmal erfolgte Eingemeindung kann daher vom Verwaltungsrichter nur dahin nachgeprüft werden, ob sie von der a n s i c h zuständigen Behörde vorgenommen worden ist, da andernfalls ihr jede rechtliche Bedeutung abzusprechen wäre. Ob die tatsächlichen Voraussetzungen für die Zuständigkeit im Einzelfall vorliegen, oder ob das Verfahren frei von Mängeln war, unterliegt dagegen nicht der Nachprüfung durch den Verwaltungsrichter (O.V.G. 22/84, 25/158, 37/172, O.V.G. v. 27. 5. 05 in P.V.Bl. Bd. 27/469, O.V.G. v. 4. 11. 98 in P.V.Bl. 20/270, O.V.G. v. 7. 1. 96 in P.V.Bl. 17/471, O.V.G. v. 20. 12. 07 in P.V.Bl. 29/993). Daraus folgt, daß eine Anfechtung der Eingemeindung, gleichviel in welcher Form sie erfolgt ist — die Unanfechtbarkeit einer durch Gesetz vollzogenen Eingemeindung ergibt sich ohne weiteres —, nicht möglich ist, und daß ein Widerspruch seitens eines durch die Eingemeindung betroffenen Beamten sich nach erfolgter Eingemeindung keine Geltung mehr zu verschaffen vermag.

Die Eingemeindung ist endlich ein staatshoheitlicher Akt.

Dieses Begriffsmerkmal der Eingemeindung ist jedoch in der Literatur nichts weniger als unbestritten.

Brockhausen (a. a. O. S. 11) z. B. sieht in der Eingemeindung einen öffentlichrechtlichen Vertrag zwischen den beteiligten Gemeinden. Seine Ausführungen sind vorliegend jedoch insofern weniger beachtlich, als dieser Autor ausschließlich von österreichischen Verhältnissen ausgeht. Im übrigen steht, wie Karner (a. a. O.

S. 194) zutreffend betont, der Annahme eines Vertrages vor allem der Umstand entgegen, daß einerseits bei der Eingemeindung dem Vertragsbegriff wesentliche Bestandteile fehlen, andererseits der Eingemeindung Merkmale anhaften, die mit dem Vertragsbegriff unvereinbar sind.

Nach anderer Ansicht, der Theorie des sog. Gesamtaktes, sind es zwei Elemente, die — gleichberechtigt nebeneinander — das Wesen der Eingemeindung bilden: die Zustimmung der beteiligten Gemeinden und der Staatshoheitsakt (vgl. Mayer S. 360, Karner S. 189 ff., Schaumann S 22 f., Kuntze S. 47). Mit Recht weist aber Peters (a. a. O. S. 100) darauf hin, daß aus der Fassung der einzelnen Gesetze, die von einer „Genehmigung" der Eingemeindung durch die Staatsbehörden sprächen, eine schlüssige Begründung der Gesamtaktstheorie nicht hergeleitet werden könne. Denn in zahlreichen anderen Fällen sei im Gesetzestext von „Beschlüssen", durch die die Eingemeindung erfolge, die Rede. Die Eingemeindung ist, wie Peters weiter ausführt, keine kommunale Angelegenheit im Sinne des preußischen Staatsrechts. Die Eingemeindung falle nicht in den eigenen Wirkungskreis der Gemeinden, weil dieser nur innerhalb des Gemeindegebiets denkbar sei. Auch zu dem übertragenen Wirkungskreis könne die Vornahme der Eingemeindung nicht gerechnet werden, da die feststehenden rechtlichen Formen der Eingemeindung (Gesetz, staatsministerielle Verordnung oder Beschluß) jede Übertragung der staatlichen Gewalt auf die Gemeinden positiv ausgeschlossen hätten (vgl. auch Stier-Somlo in Hdb. S. 192).

Damit gelangen wir zu der heute in der Literatur herrschenden Ansicht, die in der Eingemeindung einen reinen Staatshoheitsakt erblickt. Die Theorie des reinen Staatshoheitsaktes vertreten u. a. auch jene Autoren, die im übrigen eine originäre Gemeindegewalt behaupten. Schon Gierke (a. a. O. S. 816 ff.) stellt fest, daß jede Gebietsveränderung einer Gemeinde, auch wo es ihrer Zustimmung bedürfe, durch einen staatlichen Hoheitsakt erfolge. Denn der Staat habe kraft seiner Körperschaftshoheit gegenüber den öffentlichrechtlichen Verbänden das Recht, diesen eine Veränderung ihres Gebietes aufzuerlegen. Auch nach Preuß (Gemeinde usw. S. 407 ff.) besitzen die Gemeinden „weder nach außen noch nach innen die rechtliche Fähigkeit, ihr Gebiet, d. h. sich selbst, wesentlich zu verändern, vielmehr erfolgt die Veränderung der Gemeinden jeder Ordnung ausschließlich durch die sie umschließende staatliche Gebietskörperschaft".

Im neueren Schrifttum hat vor allem Stier-Somlo (Hdb. S. 195 f. und K.A. S. 8 f.) die Theorie des Staatshoheitsaktes in überzeugender Weise vertreten. Er verwirft die Gesamtaktstheorie vor allem deshalb, weil „ihre Anwendung bedeuten würde, daß die

Rechtswirksamkeit des Verwaltungsaktes von den Beteiligten abhängt. Dies ist aber nicht im entferntesten der Fall. Als konstitutives Element der Eingemeindung kann die Zustimmung der Beteiligten nicht bezeichnet werden, weil doch im Falle des Einverständnisses der Eingemeindungsakt selbst entweder durch Gesetz oder ministerielle Verordnung oder Beschluß des Bezirksausschusses erfolgt, beim Fehlen des Einverständnisses dieses durch staatliche Organe ersetzt wird. Der Wille der Beteiligten ist daher nur eine Vorstufe des Verwaltungsaktes. Erst durch diesen wird die Eingemeindung rechtlich vollzogen. Die Bedeutung der Einwilligung liegt auf dem Gebiete des Tatsächlichen und der Motivation, weil bei ihrem Vorliegen der Wunsch, weil bei ihrem Fehlen der Widerstand der Beteiligten oder eines Einzelnen unter ihnen demjenigen Staatsorgan, das zum Eingemeindungsakte zuständig ist, offenbar wird, und auf seine Entschlüsse einzuwirken in der Lage ist". Wie Stier-Somlo weiter ausführt, hat nur ein über den Kommunen stehender Faktor, eben der Staat, die Macht, Eingemeindungen zu vollziehen.

Zwar ist gemäß Art. 127 R.V. den Gemeinden ein subjektives Recht, ein Grundrecht auf Selbstverwaltung gewährleistet. Dazu gehört auch die Anerkennung des Gemeindegebietes. Dieses Grundrecht steht den Gemeinden aber nur von Staats wegen zu. Die den Gemeinden vom Staate verliehenen Rechte können ihnen auch jederzeit vom Staate nach Maßgabe der gesetzlich vorgeschriebenen Regeln entzogen oder beschränkt werden. Der Wille der beteiligten Gemeinden muß sich zwar bejahend oder verneinend zu der Eingemeindung geäußert haben. „In demselben Augenblicke aber, da die Eingemeindung perfekt ist, hat der Staatswille, nicht der übereinstimmende oder widersprechende Kommunalwille Wirksamkeit erlangt."

Die hier vertretene Theorie des reinen Staatshoheitsaktes hat auch durch das Gesetz vom 27. 12. 1927 (G.S. S. 211) eine weitere Bestätigung erfahren. Während nach der früheren Regelung den beteiligten Gemeinden vielfach insofern eine „Mitwirkung" zustand, als sie vor der Vornahme des staatshoheitlichen Aktes ihr Einverständnis zu erklären hatten, kommt es jetzt auf ihr Einverständnis nicht mehr an. Vorgeschrieben ist heute lediglich die „Anhörung" der Gemeinden. Der Staat nimmt von den Entschließungen der Gemeinden Kenntnis, ohne jedoch dadurch in seiner Entscheidung irgendwie beeinflußt zu sein. Maßgebend ist heute allein das öffentliche Interesse, und unter dieser Voraussetzung kann der Staat in jedem Falle, auch bei ausdrücklichem Widerspruch der Gemeinden Eingemeindungen vornehmen.

Zusammenfassend ist also festzustellen:

Die Eingemeindung ist ein aus der Staatshoheit fließender Akt und bindet als solcher kraft öffentlichen Rechts ohne weiteres alle davon Betroffenen, insbesondere auch die Beamten der beteiligten Gemeinden.

Zu diesem Ergebnis gelangt auch das Reichsgericht in seiner Entscheidung vom 17. 1. 1908 (R.G. 68/214). Danach besteht das Wesen der Eingemeindung darin, daß zwei bisher selbständige Gemeinden der Regel nach auf Grund eines zwischen ihnen abgeschlossenen Vertrages[1]) durch Verfügung der Staatsgewalt dergestalt miteinander verbunden werden, daß sie von dem hierfür bestimmten Zeitpunkt ab nur noch als eine Gemeinde, als ein Kommunalverband in Betracht kommen (übereinstimmend hiermit O.V.G. 34/80, 37/405, 22/867, 25/158 u. a.).

Daraus folge, daß der nunmehr einheitliche Kommunalverband die Aufgabe beider bisher selbständigen Gemeinden zu erfüllen habe, daß er die Rechtspersönlichkeit beider, nur in anderer Gestalt, fortsetze, daß Rechte und Pflichten beider auf ihn übergingen, soweit sie bisher für die einzelnen Gemeinden begründet gewesen seien. Alle diese Wirkungen gehörten, so führt das Reichsgericht schließlich mit Recht aus, lediglich dem Staatsrecht an, seien nur aus ihm zu erklären und danach zu beurteilen.

Aus der staatshoheitlichen Natur der Eingemeindung ergibt sich somit als wichtige Folgerung die Feststellung, daß die Eingemeindung ausschließlich nach öffentlichem, nicht nach privatem Rechte zu beurteilen ist, und zwar grundsätzlich in allen ihren Beziehungen und Wirkungen. Insbesondere ist das öffentliche Recht auch hinsichtlich der Rechtsnachfolge der einverleibten Gemeinde maßgebend (Stier-Somlo in K.A. Bd. 2 S. 3, Kautz-App. S. 405). Jede vollständige Eingemeindung vernichtet die juristische Persönlichkeit der eingemeindeten Kommune. Diese „verbindet sich mit der einverleibenden, deren erweiterte Rechtspersönlichkeit einzig und allein juristisches Dasein gewinnt“ (Stier-Somlo in Hdb. S. 206). Es entsteht nunmehr an Stelle mehrerer bisher selbständiger, voneinander rechtlich unabhängiger Gemeinden ein einheitlicher Kommunalverband. Da diese Vereinigung durch den über den Kommunen stehenden staatshoheitlichen Willensakt der Eingemeindung erfolgt ist, wirkt sie kraft öffentlichen Rechts auf alle Rechtsbeziehungen ein. Ausgenommen sind lediglich die privatrechtlichen Verhältnisse, die nach geltendem Recht unberührt bleiben sollen. Deren Regelung für den

---

[1]) Darüber siehe unter B I e.

Fall der Eingemeindung bleibt besonderen privatrechtlichen Vereinbarungen vorbehalten (Stier-Somlo in K.A. Bd. 2 S. 4).

b) Die rechtliche Natur des Amtsverhältnisses.

Da somit die öffentlichrechtliche Nachfolge alle Rechtsverhältnisse, außer den rein privatrechtlichen, ergreift, so berührt sie auch die Rechtsstellung der Beamten, da diese auf öffentlichem, nicht auf privatem Recht beruht.

Das Reichsgericht hat mehrfach, insbesondere auch in seinem Erkenntnis vom 17. 1. 1908 hervorgehoben, daß die Rechtsstellung der Beamten ausschließlich im öffentlichen Recht wurzele, und zwar auch insoweit, als ihre Ansprüche auf Gehalt und Ruhegehalt in Frage kommen. Damit in Übereinstimmung befindet sich auch die ständige Rechtsprechung des preußischen Oberverwaltungsgerichts (vgl. u. a. O.V.G. 34/80, 37/409). Auch die überwiegend herrschende Lehre in der Literatur geht dahin, daß das Beamtenverhältnis grundsätzlich nach öffentlichem Recht zu beurteilen sei (Stier-Somlo in Hdb. Bd. 1 S. 546 und in Hdb. S. 207 ff., Helfritz, Grundzüge S. 47, Waldecker a. a. O. S. 85 f., Giese S. 297). In Anbetracht dieser Übereinstimmung zwischen Theorie und Praxis erübrigt es sich, auf den in P.V.Bl. 14/589, v. Rosenstock in P.V.Bl. 22/325 und Jebens in P.V.Bl. 27/135 vertretenen Standpunkt einzugehen, daß die Rechtsverhältnisse der Beamten der Beurteilung nach privatrechtlichen Grundsätzen unterliegen. Nicht so einhellig dagegen ist die Wissenschaft nur in einem Punkte, ob nämlich die Rechtsverhältnisse der Beamten auch hinsichtlich der vermögensrechtlichen Ansprüche nach öffentlichem Recht zu beurteilen seien, ob Gehalt, Pension, Nebenbezüge, Dienstaufwandsentschädigung, Reisekosten, Hinterbliebenenversorgung und Repräsentationsgelder privatrechtliches Entgelt oder öffentlichrechtlicher Natur seien (ersteres nimmt Preuß, Amtsrecht S. 106 u. 188, Vogels in P.V.Bl. 40/478, 14/589, Jebens in P.V.Bl. 27/135, O.L.G. Naumburg in J.W. 24/1542 an). Daß die vermögensrechtlichen Ansprüche der Beamten öffentlichrechtlicher Natur sind, ist nicht ohne weiteres zu bejahen; denn aus öffentlichrechtlichen Akten können auch privatrechtliche Wirkungen entstehen, wie das Beispiel der Konzession und des Patents lehrt (Preuß, Amtsrecht S. 105). Zunächst räumt Preuß a. a. O. selbst ein, daß für das Wesen dieser Ansprüche nicht die Tatsache entscheidend ist, daß für sie gemäß Art. 129 Abs. 1 R.V. und Art. 79 Abs. 2 Pr.V.U. der ordentliche Rechtsweg — nach Erfüllung der in § 7 K.B.G. vorgeschriebenen Prozeßvoraussetzungen — gegeben ist. Im Gegenteil folgert Helfritz (Pr.K.B.R. S. 35) mit Recht gerade aus dieser Tatsache die öffentlichrechtliche Natur der vermögensrechtlichen Ansprüche der Beamten. Denn wären nämlich diese Ansprüche im privaten Recht begründet,

so hätten sich besondere Bestimmungen über die Zulassung des Rechtsweges erübrigt. Wenn auch das Diensteinkommen in einzelnen Beziehungen ausdrücklich dem Bürgerlichen Gesetzbuch unterstellt ist (§ 197 B.G.B. gilt nur für öffentlichrechtliche Gehaltsforderungen) und auch sonst, soweit nicht Ausnahmevorschriften gemäß Art. 80, 81 E.G. B.G.B. getroffen sind, dem Bürgerlichen Gesetzbuch unterliegt (Friedrichs a. a. O. S. 154), so ist doch der Anspruch seinem Wesen nach nicht privatrechtlicher, sondern öffentlichrechtlicher Natur. Denn das Diensteinkommen ist, wie Stier-Somlo (K.A. S. 9) auf Grund übereinstimmender Ansichten in Theorie und Praxis[2]) mit Recht feststellt, nicht privatrechtliche Bezahlung der Dienste des Beamten, sondern die öffentlich-rechtliche Gegenleistung dafür, daß der Beamte regelmäßig seine ganze Persönlichkeit in den Dienst des Reiches, Staates oder der Kommune stellt (grundsätzlich übereinstimmend Helfritz, Grundriß S. 51, Laband a. a. O. Bd. 1 S. 455, Oertel a. a. O. S. 552, Brand in v. Brauchitsch, Bd. 8 S. 367, Hatschek, Jellinek, Friedrichs u. a.).

Zusammenfassend ist somit festzustellen: Sowohl die Rechtsstellung der Beamten als auch die Eingemeindung wurzeln im öffentlichen Recht und sind ausschließlich nach diesem zu beurteilen. Demnach kann eine — direkte oder analoge — Anwendung bürgerlichrechtlicher Normen auf die durch die Eingemeindung betroffenen Rechtsverhältnisse der Beamten nicht stattfinden. Wie das Reichsgericht mehrfach (z. B. in 107/189) ausgesprochen hat, kommen diese Vorschriften nur insoweit in Betracht, als sie einen allgemeinen Rechtsgedanken zum Ausdruck bringen, der für das öffentliche Recht gleichfalls gilt und deshalb in Ausfüllung einer Lücke des positiven Rechts als ein Bestandteil des öffentlichen Rechts anzuerkennen ist. Daraus folgt, daß seitens der einheitlichen Kommune eine Verpflichtung zur Zahlung des Gehalts und der sonstigen Dienstbezüge für die nicht übernommenen oder die Übernahme verweigernden Beamten gemäß § 419 B.G.B. in Verbindung mit den Bestimmungen über Dienstverträge (§§ 613 ff. B.G.B.) nicht besteht (Stier-Somlo in K.A. Bd. 2 S. 5 ff., Pini in Pr.V.Bl. 42, 522, R.G. 64, 147).

Vielmehr ergibt sich aus der Feststellung, daß das Beamtenverhältnis ausschließlich dem öffentlichen Recht unterliegt, die Folgerung, daß im besonderen Fall der Eingemeindung auch die öffentlichrechtlichen Bestimmungen des Eingemeindungsrechts herangezogen und mit den allgemeinen beamtenrechtlichen Normen in Verbindung gesetzt werden können.

---

[2]) Das Reichsgericht hat seine Ansicht geändert: früher R.G. 18/173, jetzt R.G. 68/218, 92/179, 107/189, 110/294 u. a.

Unter Berücksichtigung der oben erzielten Ergebnisse, insbesondere hinsichtlich der Rechtsnachfolge, folgt somit, daß nach der Eingemeindung die neue Gemeinde auch dem Beamten gegenüber in dieselbe Stellung eintritt, die seine — jetzt eingemeindete — Anstellungsgemeinde früher innegehabt hat (O.V.G. 34/80, 37/409). Wie das Reichsgericht in seiner Entscheidung vom 17. 1. 1908 ausführt, tritt nach der Eingemeindung die einheitliche Gemeinde dem Beamten gegenüber in jeder Beziehung an die Stelle der früheren Einzelgemeinde. Die neue Gemeinde ist also verpflichtet, dem Beamten alles das zu gewähren, was diesem nach seinem bisherigen Dienstverhältnis zustand, insbesondere also das gleiche Gehalt und die sonstigen Diensteinkünfte. Sie ist anderseits berechtigt, die Dienstleistungen des Beamten ebenso zu fordern, wie sie die bisherige Einzelgemeinde zu verlangen berechtigt gewesen ist. Denn wie die einheitliche Gemeinde tatsächlich die bisherigen Einzelgemeinden mit allen ihren Einrichtungen in sich aufgenommen hat, so repräsentiert sie auch jede von ihnen deren Beamten gegenüber ebenso, als ob sie von Anfang des Dienstverhältnisses an die Dienstherrin des Beamten gewesen wäre (R.G. 68/219).

Es ist nun die Frage, in welchem Maße die frühere Einzelgemeinde die Leistungen des einzelnen Beamten verlangen konnte, und welche Schranken ihr dabei gezogen waren. Nur insoweit ist auch die neue Gemeinde, in deren Dienste der Beamte durch die Eingemeindung kraft öffentlichen Rechts getreten ist, berechtigt, die Dienstleistungen des Beamten in Anspruch zu nehmen.

c) § 87 Ziff. 1 des Disziplinargesetzes v. 21. 7. 1852.

Die Reichsverfassung hat in Art. 129 Abs. 1 Satz 3 die wohlerworbenen Rechte der Beamten für unverletzlich erklärt. Nach der herrschenden Meinung (R.G. 69/398, 68/214, 92/431, O.V.G. 58/445, Helfritz, Vertr. d. Gemeinden S. 99 und die dortige Literatur, Anschütz, Art. 129, Rosenstock in Pr.V.Bl. 22/325, Saran in P.V.Bl. 29/632) steht den Beamten aber ein subjektives Recht auf das Amt, auf Belassung im Amte, auf Beibehaltung der ihnen einmal übertragenen Amtsfunktionen und ihres lokalen Wirkungskreises nicht zu (a. M. Waldecker, S. 90, Giese a. a. O. S. 297, Preuß, Amtsrecht, S. 99 ff., Brand in v. Brauchitsch, Bd. 8 S. 358, Friedrichs, S. 42, die den Beamten ein subjektives Recht auf das Amt zubilligen). Eine Veränderung der Kompetenzgrenzen des Beamten ist daher nach herrschender Auffassung ohne weiteres zulässig und findet ihre gesetzliche Stütze in § 87 Z. 1 des Disziplinargesetzes vom 21. 7. 1852 (G.S. S. 465), wonach ein Beamter im Interesse des Dienstes in ein Amt „von nicht geringerem Rang und etatsmäßigem Einkommen unter Vergütung der reglementsmäßigen Umzugskosten“ versetzt

werden kann. Diese Bestimmung ist durch Verordnung vom 23. 9. 1867 auch in den neuen Provinzen in Kraft getreten.

Als Versetzung gemäß § 87 Z. 1 a. a. O. stellt sich auch der Übertritt der Beamten in die einverleibende Gemeinde im Falle der Eingemeindung dar. Mittelstaedt in K.Rdsch. Nr. 26 S. 404, Kautz-App. S. 406, Saran in Pr.V.Bl. 30/63). Nach der Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts vom 5. 4. 1907 (in Pr.V.Bl. 29/632) liegt ein Interesse des Dienstes insbesondere auch dann vor, wenn es sich darum handelt, einen infolge organisatorischer Änderung der Dienstverhältnisse funktionslos gewordenen Beamten anderweite Funktionen zu beschaffen.

Zunächst ist hierbei festzustellen, daß § 87 Z. 1 a. a. O., wie aus §§ 1, 94 a. a. O. hervorgeht, auch auf die Kommunalbeamten, die gemäß § 69, 2, 10 A.L.R. mittelbare Staatsbeamte sind, Anwendung findet (Rheinbaben a. a. O. S. 299, Stier-Somlo in Hdb. S. 216, Kautz-App. S. 402, Illing, Bd. 1 S. 405, O.V.G. v. 5. 4. 07 in „Polizei" Jahrg. 4 S. 171, Saran in Pr.V.Bl. 29/632, Jebens in P.V.Bl. 27/136).

Die auf die Schlußworte des § 87 Abs. 1 a. a. O., daß die Umzugskosten zu vergüten seien, gestützte Ansicht, § 87 a. a. O. sehe nur solche Versetzungen vor, die mit einer Ortsveränderung verbunden seien, ist mit der — oben zitierten — herrschenden Meinung abzulehnen. Diese geht dahin, daß die Befugnis zu einer mit Ortsveränderung verbundenen Versetzung auch das Recht zu einer nicht örtlichen Versetzung in sich schließt, und daß die Schlußworte des § 87 a. a. O. nicht bedeuten, daß eine Versetzung ausschließlich nur dann in Frage kommt, wenn Umzugskosten entstehen, also eine Ortsveränderung eintritt, sondern daß sie zum Ausdruck bringen, daß eine statthafte Versetzung auch in diesem Falle vorliegt.

Ebensowenig wird eine Versetzung nach § 87 a. a. O. dadurch gehindert, daß die Anstellung des Beamten auf Lebenszeit lautet. Damit ist nur ausgedrückt, daß die Anstellung nicht auf Zeit oder Kündigung erfolgt, nicht aber ein Verzicht der Anstellungsbehörde auf eine gemäß § 87 zulässige anderweite Verwendung des Beamten ausgesprochen (O.V.G. 53/438 ff.).

Die Bestimmung des § 87 Z. 1 a. a. O. ist öffentlichrechtlicher Natur. Den Gemeinden steht die sich hierauf gründende Versetzungsbefugnis kraft öffentlichen Rechts zu. Sie kann daher auch nicht durch entgegenstehende Vereinbarungen mit einzelnen Beamten abgeändert oder ausgeschlossen werden. Derartige Vertragsklauseln sind, selbst wenn sie in der Anstellungsurkunde niedergelegt sind, als mit dem Wesen des Amtsverhältnisses unvereinbar, unbeachtlich und gelten als ungeschrieben (Preuß, Amtsrecht S. 111, O.V.G. 52/436, Stier-Somlo in K.A. Bd. 2 S. 14, Löning in Pr.V.Bl.

29/666, a. M. Rosenstock in Pr.V.Bl. 22/235). In der vorbehaltslosen Annahme einer derartige Abänderungen enthaltenden Bestallungsurkunde ist ein Einverständnis des Beamten mit den unwirksamen Abänderungen der gesetzlichen Vorschrift nicht zu erblicken (O.V.G. 52/436).

§ 87 a. a. O. kann auch nicht durch Ortsstatut abgeändert werden; denn die Befugnis der Gemeinde daraus ist nicht aus den Rechten der Gemeinde abgeleitet, sondern entspringt einem selbständigen eigenen Rechte der neuen Gemeinde, das sich darauf gründet, daß der Beamte durch die Eingemeindung in ihren Dienst übergeführt worden ist (O.V.G. 51/413 ff.).

Wenn demnach § 87 Z. 1 a. a. O. auf die Änderung des Beamtenverhältnisses durch die Eingemeindung analoge Anwendung findet, so ist festzustellen, daß die Beamten sich der Übernahme in die Dienste der neuen, einheitlichen Gemeinde nicht entschlagen können, sofern nur den Voraussetzungen des § 87 Ziff. 1 a. a. O. Genüge geschehen ist, was im Einzelfalle geprüft werden muß. Grundsätzlich darf dem Beamten nicht eine seiner ganzen dienstlichen Stellung widersprechende Tätigkeit zugemutet werden (O.V.G. zit. in Rheinbaben, S. 299). Das neue, dem Beamten zugewiesene Amt darf ferner nicht von geringerem Range und etatsmäßigen Diensteinkommen sein, als das bisher von ihm bekleidete.

Unter Rang im Sinne von § 87 Z. 1 a. a. O. ist nicht die Zugehörigkeit einer Stelle zu einer bestimmten Klasse einer staatlichen Rangordnung zu verstehen.[3]) Denn eine solche gab und gibt es für Kommunalbeamte — von wenigen Ausnahmen abgesehen — nicht. Ausschlaggebend ist lediglich das in der gesamten dienstlichen Stellung des Beamten begründete Verhältnis der Über- und Nebenordnung der einzelnen Beamtenkategorien (vgl. Kautz-App. S. 406, Staub in D.J.Z. 98/447, Jebens in Pr.V.Bl. 27/136, Sembritzki in P.V.Bl. 42/277), m. a. W., die neue Stellung ist nicht für sich allein dem früheren Amte vergleichsweise gegenüberzustellen, vielmehr ist die ganze Beamtenkategorie, der das Amt angehört, als solche zu berücksichtigen (O.V.G. 53/438).

Als Maßstab für die Bewertung einer Stellung kommen im einzelnen außer der Bedeutung des Amtes und der amtlichen Obliegenheiten in Betracht die mit dem Amte verbundene dienstliche Selbständigkeit (Saran in Pr.Verw.Bl. 29, 631, Hottenrott in Selbstverw. Bd. 36 S. 587, Illing, Bd. 1 S. 405, 407, Stier-Somlo in Hdb. S. 209 ff.), die gesellschaftliche und soziale Geltung der Stellung (O.V..G 61/436), nicht dagegen die Titel und Amtsbezeichnungen (Sembritzki in Pr.V.Bl. 42/277). Das neue Amt muß ferner auch der Berufs-

---

[3]) Vgl. Preuß. V.O. vom 7. 2. 1817, (G.S. S. 61) und Hofreglement vom 19. 1. 1878.

bildung und den Fähigkeiten des Beamten entsprechen. Und zwar ist nicht maßgebend die Vorbildung, über die der Beamte tatsächlich verfügt, sondern diejenige, die objektive Voraussetzung für die Bekleidung seines bisherigen Amtes gewesen ist (O.V.G. 52/436, 51/422, Kautz-App. S. 408).

Während im allgemeinen bei den höheren Beamten mehr subjektive Momente, wie die individuelle Vorbildung und Befähigung des einzelnen in den Vordergrund treten, kommt es bei den mittleren und unteren Beamten mehr auf die objektive Befähigung zu gleichartigen Ämtern an (Kautz-App. S. 407).

Eine Änderung der rechtlichen Stellung eines Beamten tritt nicht ein, wenn sich nur die tatsächlichen Grenzen seines Amtskreises verschieben. Daß ihm in dem neuen Wirkungskreis weniger Beamte unterstehen, wie in dem früher ihm zugewiesenen, ist gleichfalls unerheblich. Denn kein Beamter hat ein Recht auf eine bestimmte Anzahl ihm untergeordneter Beamten. Ebensowenig kann Anspruch erhoben werden auf Übertragung einer neu errichteten, dem Titel nach gehobeneren Stelle in seinem Wirkungskreis, es sei denn, daß mit diesem Posten tatsächlich die Funktionen verbunden sind, die dem Beamten früher selbst oblagen. Durch die Unterordnung unter einen seinen tatsächlichen Amtsobliegenheiten nach nicht höher stehenden, aber mit einem höheren Titel versehenen Beamten wird seine Stellung gegen früher zu seinen Ungunsten verschoben (Stier-Somlo in Hdb. S. 212, Löning in Pr.V.Bl. 27/289).

Anderseits besteht auch kein Recht, bestimmte Vorgesetzte zu haben, z. B. unmittelbar unter dem Bürgermeister tätig zu sein (O.V.G. 77/523).

Die Bekleidung von Nebenämtern bildet nur einen zufälligen Umstand und muß daher für die Bewertung des Hauptamtes außer Betracht bleiben (O.V.G. 53/438).

In der Abbaubewegung war auch die Versetzung in ein Amt von geringerem Range unter Beibehaltung des Titels und des Diensteinkommens zulässig (R.V.O. v. 27. 10. 23, R.G.Bl. Bd. 1 S. 999 und Pr.V.O. v. 8. 2. 24, G.S. S. 73, vgl. auch R.G. 115/340). Bei Freiwerden entsprechender Stellen sollen die betreffenden Beamten, soweit es mit dem dienstlichen Interesse vereinbar ist, zurückversetzt werden (Personalabbauabwicklungsgesetz v. 26. 3. 1926, G.S. S. 105). Diese Ausnahmevorschriften, die zweifellos auch auf die im Falle einer Eingemeindung übernommenen Beamten entsprechende Anwendung zu finden hatten, kommen somit gegenwärtig nicht mehr in Betracht.

Des weiteren liegt ein gleichwertiges Amt im Sinne des § 87 Z. 1 a. a. O. nur vor, wenn die neue Stellung nicht mit einem ge-

ringeren Diensteinkommen dotiert ist, wie die von dem Beamten bisher bekleidete. Dabei ist zu bemerken, daß eine Stelle, die geringere Aussichten bietet, die mit dem früheren Amt verbundenen künftigen Gehaltszulagen zu erlangen, nicht dieser als gleichwertig zu betrachten ist. Es kommt nicht auf die jeweilige Höhe des Gehalts an, das der Beamte gerade zum Zeitpunkt der Eingemeindung bezieht. Entscheidend ist, welches Diensteinkommen der Beamte nach Maßgabe der bisherigen Regelung unter normalen Verhältnissen würde erreicht haben können und welches er in der neuen Stellung zu erreichen in der Lage ist (O.V.G. 52/439). Denn, da jetzt alle Beamte einen Rechtsanspruch auf Gehaltszulagen haben, so erreichen sie diese auch stets (Brand bei v. Brauchitsch, S. 299). Ein in Ansehung des Gehalts gemäß § 87 Z. 1 a. a. O. gleichwertiges Amt liegt infolgedessen nur dann vor, wenn für das neue Amt als solches im Etat das gleiche Diensteinkommen mit den nämlichen Steigerungssätzen und -zeiten und gleichmäßigem Wohnungsgeldzuschuß wie für das vom Beamten bisher bekleidete vorgeschrieben ist. (O.V.G. 53/441, Rheinbaben, a. a. O. S. 369, Staub in D.J.Z. 3/447, Stier-Somlo in Hdb. S. 218 und Sembritzki in Pr.V.Bl. 42/277, a. M. der Runderlaß der Minister der Finanzen und des Innern v. 31. 1. 1907 (Min.Bl. 1907/89)).

Dagegen liegt (§ 5 des Pr.Bes.Ges. v. 17. 12. 1927, G.S. S. 223) eine unzulässige Verkürzung des planmäßigen Diensteinkommens dann nicht vor, wenn das Endgrundgehalt der bisherigen Besoldungsgruppe zuzüglich der dem Beamten verliehenen ruhegehaltsfähigen und unwiderruflichen Stellenzulage nicht höher ist als das Endgrundgehalt der neuen Besoldungsgruppe zuzüglich der dem Beamten verliehenen ruhegehaltsfähigen und unwiderruflichen Stellenzulage. Das gleiche gilt, wenn der Beamte aus einer Stelle, die mit einer widerruflichen Zulage ausgestattet war, in eine solche versetzt in der diese nicht gewährt wird.

Wenn auch das Besoldungsgesetz an sich nur auf unmittelbare Staatsbeamte Anwendung findet, so sind doch gemäß dem im § 43 a. a. O. enthaltenen Grundgedanken diese Regeln zweifellos auch auf Kommunalbeamte anzuwenden.

Da nur das etatsmäßige Diensteinkommen Berücksichtigung findet, bleibt der Umstand, daß mit dem Verlust etwaiger mit der früheren Stellung verbundener Nebenämter zugleich auch deren Einnahmen (§ 87 Abs. 2 a. a. O.), oder daß die für Dienstunkosten besonders ausgesetzten Einnahmen mit den Dienstunkosten selbst in Wegfall kommen, für die vergleichsweise Bewertung der beiden Ämter hinsichtlich des Diensteinkommens außer Betracht (vgl. Runderl. d. Minister der Finanzen und des Innern v. 31. 1. 1907 in M.Bl. S. 89).

d) Die Wirkungen der Eingemeindung im allgemeinen auf die Rechtsverhältnisse der Beamten.

Unter diesen Voraussetzungen ist die neue Gemeinde, deren Organe nun zur Geschäftsverteilung und Versetzung gemäß § 87 zuständig sind,[4]) berechtigt, die Dienste der Beamten gegen Fortzahlung des Gehalts zu fordern.

Weigert sich der Beamte, eine solche Stellung in der einheitlichen Gemeinde zu übernehmen, so macht er sich wegen unerlaubter Entfernung vom Amte gemäß §§ 9 ff. des Disziplinargesetzes verantwortlich.

Anderseits kann von dem Beamten die — auch nur vorübergehende — Übernahme eines den oben aufgestellten Grundsätzen nach dieser oder jener Richtung nicht entsprechenden Amtes ohne seine Zustimmung nicht verlangt werden. Der Beamte darf somit auch die Annahme eines dem Range nach höheren Amtes ablehnen, ohne sich strafbar zu machen (vgl. O.V.G. 51/413). Die Zustimmung bzw. Ablehnung des Beamten kann dabei nur bei der Übernahme selbst, nicht, wie oben ausgeführt, schon vorher erklärt werden (O.V.G. 78/229 ff.).

Hervorzuheben ist aber, daß dem Beamten durch § 87 Ziff. 1 a. a. O. ein Rechtsanspruch auf Überlassung eines andern Amtes nicht eingeräumt ist (O.V.G. 53/445, Kautz-Appelius S. 402, Saran in Pr.V.Bl. 29/632). Er hat also selbst bei Vorhandensein eines gleichwertigen Amtes in der neuen Gemeinde kein Recht auf dessen Übertragung.

Eine Möglichkeit, die Zulässigkeit der Versetzung von einer unparteiischen Stelle nachprüfen zu lassen, gibt es nicht. Insbesondere kann über die Gleichwertigkeit des neuen Amtes nicht im Rechtsweg gestritten werden (R.G. 68/220). Dem übernommenen Beamten steht nur der Weg offen, den Antritt des neuen Amtes zu verweigern und in dem dann einzuleitenden Disziplinarverfahren über die Berechtigung der Weigerung entscheiden zu lassen (Brand bei v. Brauchitsch, Bd. 8, S. 297). Dabei unterliegen lediglich die Fragen, ob sich die Versetzung, rein äußerlich betrachtet, als im Interesse des Dienstes erfolgt darstellt und die gesetzlichen Voraussetzungen hierfür vorliegen, der Nachprüfung des Disziplinarrichters (O.V.G. 79/432). Auf die wahren Motive der Behörde kommt es also nicht an.

Nach der Rechtsprechung des O.V.G. (vgl. O.V.G. 53/438) ist dem Beamten, der sich objektiv zu Unrecht vom Dienste fernhält, unter Umständen als Entschuldigungsgrund zuzurechnen, wenn er berechtigten Grund zu der Annahme zu haben glaubte, das neue Amt sei

---

[4]) Auch insoweit hat sich eine Rechtsnachfolge vollzogen (vgl. Jebens in Preuß. V.Bl. 27/135).

von geringerem Range als das bisher von ihm bekleidete. Doch legt das Oberverwaltungsgericht in dieser Beziehung einen strengen Maßstab an.

Ist ein nach § 87 Ziff. 1 a. a. O. gleichwertiges Amt in der einheitlichen Gemeinde nicht vorhanden, so sind die Bematen, die entbehrlich werden, mit vollem Gehalt in den Ruhestand zu versetzen (Min.Erl. v. 11. 11. 1872 in M.Bl. 1873 S. 2); denn bei Kommunalbeamten gibt es keine Stellung auf Wartegeld, wie bei den unmittelbaren Staatsbeamten (O.V.G. v. 5. 4. 1097 in Pr.V.Bl. 29/632, Kautz-Appelius S. 408, Ebner in Verw.Arch. Bd. 9, S. 45). Die Beamten haben also gegenüber der neuen Gemeinde Anspruch auf das volle von ihnen bisher bezogene Gehalt, einschließlich der Alterszulagen, und zwar bei Anstellung auf Lebenszeit bis zum Tode, andernfalls für die Dauer ihrer Amtsperiode, sowie auf die Hinterbliebenenfürsorge (Kautz-Appelius S. 408, Löning in Pr.V.Bl. 29/658 und Pr.V.Bl. 25/752). Eine Pensionierung gegen den Willen des betreffenden Beamten kommt auch im Falle der Eingemeindung nur bei Dienstunfähigkeit in Betracht. Wie Löning (Pr.V.Bl. 29/659) mit Recht ausführt, besteht der einem Bürgermeister nach Ablauf seiner Wahlperiode etwa zustehende Anspruch auf Pension auch der neuen Gemeinde gegenüber unverändert fort; denn der Fall, daß der Bürgermeister nicht mehr gewählt wird, steht der Möglichkeit gleich, daß ihm das Amt nicht wieder übertragen werden kann, weil es durch die Eingemeindung aufgehoben ist. Es ist nur recht und billig, wenn in einem solchen Falle das volle Gehalt als Pension gezahlt wird, da durch die Eingemeindung die Möglichkeit einer Wiederwahl zunichte gemacht worden ist.

Ein Anspruch der Beamten jedoch, sofort mit vollem Gehalt pensioniert zu werden, wenn sich eine gleichwertige Stellung in der neuen Gemeinde nicht sogleich findet, besteht nicht. Bis das geschieht, ist allerdings dem Beamten das volle bisherige Gehalt zu zahlen.

Dem Beamten kann zwecks Prüfung seiner Fähigkeiten die probeweise Beschäftigung in einem Amte der einheitlichen Gemeinde auch ohne weiteres zugemutet werden, sofern diese nur vorübergehend erfolgt, nur diesem Zwecke dient und auch das Amt der früheren Stellung gleichwertig ist (vgl. O.V.G. 51/414).

Werden Beamte endgültig in die Dienste der neuen Gemeinde übernommen, so gestalten sich ihre Rechtsverhältnisse folgendermaßen:

Da die neue Gemeinde, wie oben ausgeführt, voll in die Stellung der früheren Anstellungsgemeinde des Beamten tritt, so folgt daraus, daß auch im Verhältnis zu ihr nach wie vor die Bestimmungen und Regeln in Gültigkeit bleiben, unter denen die Anstellung des Be-

amten bei der Einzelgemeinde erfolgt ist. Hat in dieser Hinsicht eine Regelung durch Ortsstatut bestanden, so behalten die betreffenden Bestimmungen für die zur Zeit der Einverleibung angestellten Beamten auch in Zukunft der neuen Gemeinde gegenüber Gültigkeit. Die in der Theorie und Praxis sehr umstrittene Frage, ob und inwieweit die ortsstatutarischen Normen öffentlichen Rechts der eingemeindenden Gemeinde auf die einverleibte Kommune übergreifen, braucht hier nicht erörtert zu werden. Selbst wenn man mit der herrschenden Meinung annimmt, daß die ortstatutarischen Rechtssätze der eingemeindenden Kommune betreffend die Anstellung und Versorgung der Kommunalbeamten mit der Eingemeindung auch in dem inkommunalisierten Gebietsteil in Kraft treten, so sind sie doch, da der Eingemeindung rückwirkende Kraft nicht inne wohnt, nicht auf die dort zur Zeit der Eingemeindung schon bestehenden Beamtenverhältnisse anwendbar (O.V.G. 58/457, Frank a. a. O. S. 57 ff., a. A. Pr.V.Bl. 14/589).

Da somit die Rechte und Pflichten der übernommenen Beamten nur in der bisherigen Gestalt auf die einheitliche Gemeinde übergehen, so verwandelt sich auch das im Falle der Eingemeindung einer Landgemeinde in eine Stadtgemeinde das mit ersterer begründete Beamtenverhältnis nicht ohne weiteres in ein solches, das den Vorschriften der Städteordnung unterliegt. Hierzu bedarf es vielmehr einer ausdrücklichen oder stillschweigenden Willenserklärung der Stadt (R.G. in Pr.V.Bl. 26/236).

Auch eine Gleichstellung in vermögensrechtlicher Hinsicht mit den Beamten der Stadt können die übernommenen Beamten der Landgemeinde nicht verlangen (a. M. Pr.V.Bl. 14/589).

Treten dagegen die Beamten hinsichtlich ihrer Dienstbezüge in das Verhältnis der städtischen Beamten über, so werden sie mindestens mit ihren bisherigen Einkünften in die entsprechenden Gehaltsgruppen der Stadt eingereiht (Waterstradt in Pr.V.Bl. 31/708, 36/782). Eine Klage auf Einstufung in eine bestimmte Gehaltsgruppe ist jedoch nicht gegeben (R.G. 110/98).

Sollen dagegen einzelne Beamte nicht nach den Gehaltssätzen der eingemeindenden Stadt, sondern nach wie vor nach den ortsstatutarischen Gehaltssätzen der einverleibten Kommune behandelt werden, so erhalten sie ihr gesamtes Diensteinkommen, insbesondere auch den Wohnungsgeldzuschuß nach diesen Sätzen. Denn der Wohnungsgeldzuschuß gilt gemäß § 6 Abs. 2 des Gesetzes betr. die Gewährung von Wohnungsgeldzuschüssen an die unmittelbaren Staatsbeamten vom 12. 5. 1873 als Teil des Diensteinkommens. Es ist also nicht angängig, das Gehalt nach den Sätzen der eingemeindeten Gemeinde, den Wohnungsgeldzuschuß nach den Sätzen der einverleibenden Kommune zu zahlen. Geht die Rechtspersönlichkeit der eingemeindeten

Kommune durch die Eingemeindung unter, so hören auch ihre ortsstatutarischen Rechtssätze auf zu bestehen. Es gibt daher nur Ortsstatute der neuen Gemeinde, die aber inhaltlich denen der Einzelgemeinde entsprechen können. Abzulehnen ist aber des weiteren die Ansicht, daß die ihrem Wunsche gemäß nach der Ortssatzung der einverleibten Gemeinden zu behandelnden Beamten sich auch für die Zukunft mit dem zur Zeit der Eingemeindung für diese zuständigen Wohnungsgeldzuschuß begnügen müssen (Waterstradt in Pr.V.Bl. 31/708). In diesem Falle ist vielmehr als Vertragswille anzunehmen, daß dieser Betrag die untere Grenze sein solle, während nach der Eingemeindung den Beamten die ihnen günstigeren Bedingungen der einheitlichen Gemeinde zugute kommen müssen (vgl. Stier-Somlo in Hdb. S. 218 f., Mittelstaedt in K.Rdsch. Nr. 27/28, S. 424).

Dem in den Dienst der einheitlichen Gemeinde übernommenen Beamten steht ein Anspruch auf Aushändigung einer neuen Anstellungsurkunde gegenüber der übernehmenden Gemeinde nicht zu. Die Anstellungsurkunde ist nur zur Begründung der Beamteneigenschaft erforderlich. Dieser geht der Beamte aber, wie oben angeführt, durch seinen Übertritt in die Dienste der einheitlichen Gemeinde nicht verlustig (O.V.G. 58/457, Stier-Somlo in Hdb. S. 219).

Beamten, die ein eigenes Wohnhaus an dem früheren Amtssitz besitzen, ist, soweit sie durch die Eingemeindung eine Beeinträchtigung ihres Nutzungsrechts daran erfahren haben, ein Rechtsanspruch auf angemessene Entschädigung zuzubilligen, da nach geltendem Recht privatrechtliche Verhältnisse durch Eingemeindung nicht gestört werden dürfen (Saran in Pr.V.Bl. 29/632 f.).

Ebenso steht dem Beamten ein Anspruch auf Entschädigung für Dienstreisen auch nach seiner Übernahme zu. Für dienstliche Gänge innerhalb der einheitlichen Gemeinde, wie überhaupt für Gänge zur Dienststelle werden jedoch Reisekosten nicht vergütet. Eine durch die Eingemeindung in dieser Hinsicht etwa eingetretene Verschlechterung der Gesamtdienststellung des Beamten kann nur im Wege der Vereinbarung ausgeglichen werden (R.G. vom 10. 4. 1909 in Pr.V.Bl. 31/66).

Nach der Rechtsprechung des O.V.G. (Pr.V.Bl. 31/273) ist die von einer Stadtgemeinde einem übernommenen Beamten gewährte persönliche Gehaltszulage auch bei Vorliegen eines gegenteiligen Beschlusses der Stadtgemeinde pensionsberechtigt, wenn sie unwiderruflich, im Etat angebracht und auch nicht für besondere Verrichtungen vorübergehend oder für Repräsentations- oder Dienstaufwandszwecke gewährt ist, vorausgesetzt nur, daß der Beschluß der Stadtgemeinde, der die Pensionsberechtigung ausschließt, nicht die Genehmigung des Bezirksausschusses gefunden hat. (Vgl. auch Stier-Somlo in Hdb. S. 219.)

Wenn einem Beamten gemäß dem Eingemeindungsvertrage eine erheblich über das sonst gesetzlich zustehende Maß hinausreichende Pension bewilligt ist, so ist auch das Witwengeld nach diesem erhöhten Satz zu bemessen. Denn nach § 15 K.B.G. ist dem Witwengeld der von dem Beamten im Augenblick des Todes verdiente Pensionsbetrag zugrunde zu legen (Pr.V.Bl. 25/322).

Hinsichtlich der Amtsbezeichnungen und Titel ist festzustellen:

Die „reinen Amtsbezeichnungen", das sind die sachlichen Bezeichnungen, die lediglich dazu bestimmt sind, die Geschäfte des Beamten zu kennzeichnen und seine Stellung nach außenhin erkennbar zu machen, z. B. Gemeindevorsteher, Rendant, Steuererheber, fallen mit dem Amte selbst ohne weiteres fort. Eine Weiterführung dieser Amtsbezeichnungen, auch mit dem Zusatz a. D. oder i. R. ist nicht zulässig (O.V.G. 52/440, Brand bei v. Brauchitsch, Bd. 8, S. 347). Denn die Führung einer solchen Amtsbezeichnung ist davon abhängig, daß der Beamte in dem der Amtsbezeichnung zugrundeliegenden Geschäftskreis tatsächlich Dienste leistet. Mit dem Wegfall der Dienstleistungen entfällt auch das Recht zur Führung der diesen Leistungen entsprechenden Amtsbezeichnung. Dies wird spätestens dann eintreten, wenn der Beamte in der neuen Gemeinde ein anderes Amt zugewiesen erhält, dessen Bezeichnung die frühere ablöst und ersetzt. Die persönlichen Titel, das sind die vom Amte unabhängigen Charakterbezeichnungen, deren Verleihung gegenwärtig gemäß Art. 129 Abs. 4 der Reichsverfassung nicht zulässig ist, werden ohne Rücksicht auf das vom Titelinhaber jeweils bekleidete Amt — ohne Zusatz — fortgeführt.

Die Amtstitel, die der amtlichen Stellung des Beamten entsprechenden oder auf die Bekleidung eines Amtes hinweisenden Bezeichnungen, die der Inhaber des Amtes mit dessen Übertragung zugleich als Titel erhält (z. B. Stadtbaurat, Kämmerer, Polizeikommissar), werden von den Beamten mit entsprechendem Zusatz beibehalten, falls sie auf ihren Antrag oder sonst in Ehren entlassen worden sind (Brand bei v. Brauchitsch Bd. 8, S. 347). Für den Fall der Eingemeindung hat nach Mittelstaedt in K.Rdsch. Nr. 27/28 S. 424 das Oberlandesgericht Kassel in seinem Erkenntnis vom 17. 4. 1907 entschieden, daß der Titel Polizeikommissar den Beamten der eingemeindeten Kommunen noch zustehe, wenn sie auch nicht mehr als Polizeikommissare tätig seien. Demgegenüber vertritt das Oberverwaltungsgericht (O.V.G. 53/445) den Standpunkt, daß die Bezeichnung Polizeikommissar als Amtsbezeichnung mit der Übertragung eines andern Amtes durch die mit diesem verbundene Bezeichnung abgelöst und ersetzt werde. Die Ansicht des Oberlandesgerichts Kassel ist m. E. nicht als zutreffend anzusehen, denn die Bezeichnung Polizeikommissar ist keine persönliche Titelauszeichnung

und kann daher nicht wie eine solche behandelt werden (O.V.G. 53/445). Anderseits ist aber nicht einzusehen, warum für den Fall der Eingemeindung andere Grundsätze gelten sollen, wie im Falle des Übertritts in den Ruhestand nach ehrenvoller Verabschiedung. Hier wie dort wird daher dem Beamten die Weiterführung eines Amtstitels mit entsprechendem Zusatz auch neben der Bezeichnung seines jetzigen Amtes zu gestatten sein (ebenso Mittelstaedt in K.Rdsch. Nr. 27/28, S. 424).

In diesem Zusammenhange ist eine Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts (52/436) beachtlich, wonach ein Beamter sich disziplinarisch strafbar macht, wenn er die Annahme dienstlicher Schreiben mit eine falsche Amtsbezeichnung enthaltender Anschrift verweigert, sofern nur an der Identität des Empfängers keine Zweifel obwalten, und die Wahl der Aufschrift überhaupt auf sachlichen Erwägungen beruht.

e) Die Eingemeindungsverträge und sonstige Vereinbarungen anläßlich der Eingemeindung.

Nach diesen allgemeinen Grundsätzen regeln sich die Rechtsverhältnisse der durch die Eingemeindung betroffenen Beamten aber nur, soweit nicht in den Eingemeindeverträgen oder dem die Eingemeindung anordnenden Staatsakte etwas Besonderes bestimmt ist.

Welche Bedeutung den vor der Eingemeindung zwischen den beteiligten Gemeinden vereinbarten Bedingungen der Eingemeindung, den sog. Eingemeindungsverträgen zukommt, ist gesetzlich nicht festgelegt. Die Eingemeindungsverträge sind nach herrschender Ansicht rechtliche Hilfsmittel zur Durchführung der Eingemeindung (Stier-Somlo in Hdb. S. 196). Die Wirkung der darin enthaltenen Bestimmungen richtet sich danach, ob die Eingemeindung durch Gesetz erfolgt oder nicht. Im ersteren Falle kommt es wiederum darauf an, ob in dem Eingemeindungsgesetze auf die Eingemeindungsverträge verwiesen wird oder nicht. Soweit das Eingemeindungsgesetz auf den Eingemeindungsvertrag bezug nimmt — was insbesondere auch durch die Klausel geschieht „nach Maßgabe der Verträge“ (vgl. das Gesetz betr. die Erweiterung des Stadtkreises Gelsenkirchen vom 31. 3. 1903 (G.S. S. 69), vgl. O.V.G. 57/36) —, insoweit wird dieser Bestandteil des Gesetzes selbst, verliert seine Vertragsnatur und wird zum objektiven Gesetzesrecht und damit ohne weiteres für den Beamten verbindlich. Er geht dann früheren allgemeinen Gesetzen vor und ändert diese für den besonderen Fall der Eingemeindung ab (vgl. O.V.G. 57/34, Stier-Somlo in Hdb. S. 196 ff., Jebens in Pr.V.Bl. 27/135). In dem Fall, daß das Eingemeindungsgesetz nicht auf den Eingemeindungsvertrag verweist, dürfen dagegen

die in dem Eingemeindungsvertrag enthaltenen öffentlichrechtlichen Vereinbarungen nicht mit dem bürgerlichen und öffentlichen Recht in Widerspruch stehen. Da der Eingemeindungsvertrag ein bürgerlichrechtlicher Vertrag mit öffentlichrechtlichem Einschlag ist (Stier-Somlo in Hdb. S. 196), muß er zunächst den Anforderungen bürgerlichrechtlicher Verträge entsprechen, ist deshalb auch nach bürgerlichrechtlichen Regeln, z. B. wegen Scheins, Irrtums arglistiger Täuschung usw. (§§ 117 ff. B.G.B.) angreifbar. Er darf fernerhin auch nicht den bestehenden Gesetzen und Verordnungen zuwiderlaufen (vgl. O.V.G. 49/48, 58/88, 62/306). Erlangen aber in den gesetzlich zulässigen Grenzen verbleibende Bestimmungen des Eingemeindungsvertrages zur Regelung öffentlichrechtlicher Verhältnisse die Zustimmung der zuständigen Aufsichtsbehörde — die keiner besonderen Form bedarf, insbesondere auch stillschweigend erteilt werden kann —, so werden sie zu einem Teil des öffentlichen Verfassungsrechts der künftigen Gesamtgemeinde (vgl. O.V.G. 49/48, Stier-Somlo in Hdb. S. 197, Pini in Pr.V.Bl. 42/522, Stier-Somlo in Festgabe f. d. O.V.G. S. 157). Soweit privatrechtliche Vereinbarungen, z. B. über Gewährung von Abfindungen in dem Eingemeindungsvertrag enthalten sind, erlangt der Beamte gemäß § 328 B.G.B. ein unmittelbares Recht, die Leistungen von der einheitlichen Gemeinde zu fordern.

Dem Falle, daß das Eingemeindungsgesetz nicht auf den Eingemeindungsvertrag verweist, steht es gleich, wenn die Eingemeindung nicht durch Gesetz erfolgt, sondern im Verwaltungswege, durch ministerielle Verordnung oder Beschluß der Beschlußbehörde. Diese Akte haben nur zu bestimmen, ob überhaupt die Eingemeindung erfolgen soll, nicht aber, welche Wirkungen sie zeitigt (vgl. O.V.G. 58/88). Die in den Eingemeindungsverträgen enthaltenen Vereinbarungen sind daher nicht Gegenstand dieser Akte.

Desgleichen sind auch an sich zulässige Abmachungen in geheimen, d. h. den staatlichen Behörden unbekannt gebliebenen Verträgen zwischen den Gemeinden oder den Beamten und einer Gemeinde lediglich nach den Vorschriften des Bürgerlichen Rechts zu beurteilen.

Einen von diesen Ausführungen abweichenden Standpunkt vertritt Löning in Pr.V.Bl. 29/661 ff. Nach seiner Meinung ist der Eingemeindungsvertrag überhaupt kein rechtlich bindender Vertrag, soweit er nicht rein privatrechtliche Bestimmungen enthält. Aber auch insoweit könnten nur gegenüber Dritten, nicht unter den Gemeinden selbst rechtsverbindliche Verpflichtungen eingegangen werden. Dieser Ansicht kann jedoch mit der herrschenden Lehre und der einheitlichen langjährigen Verwaltungspraxis nicht gefolgt werden (vgl. O.V.G. 58/88 ff., Stier-Somlo in Hdb. S. 198 ff., Peters

a. a. O. 101 f.). Es muß schon nach dem Grundsatz von Treu und Glauben in der Möglichkeit, daß die Gemeinden miteinander Eingemeindungsverträge abschließen, ein Ausgleich der hinsichtlich der materiellen Wirkungen der Eingemeindung in den Gesetzen vorhandenen Lücken gefunden werden.

Ausdrücklich aber ist festzustellen, daß dem Beamten ein Recht, daß mit ihnen vor der Eingemeindung Vereinbarungen über ihre zukünftige Stellung getroffen werden, nicht zusteht. Da sich die Eingemeindung als aus der Staatshoheit fließender Akt ohne Zutun der Beamten vollzieht, bedarf es derartiger Abmachungen nicht (R.G. 68/220).

Gleichwohl wird es sich aus Gründen der Zweckmäßigkeit und zur Vermeidung von Zweifeln und Meinungsverschiedenheiten empfehlen, mit den Beamten der einzugemeindenden Kommune besondere Übereinkünfte zu treffen. Wenn sich aber, wie die Praxis lehrt (vgl. das Gesetz über die Bildung einer neuen Stadtgemeinde Berlin vom 27. 4. 1920, das Gesetz betr. Erweiterung des Stadtkreises Wiesbaden vom 28. 10. 1926, das Gesetz zur Erweiterung des Stadtkreises Breslau vom 23. 3. 1928, das Gesetz über die Neuordnung der kommunalen Verfassung und Verwaltung von Gemeinden und Kreisen in der Provinz Oberschlesien vom 5. 1. 1927), derartige Abmachungen mehr oder weniger auf eine grundsätzliche, summarische Regelung beschränken, so ist das im Hinblick auf die wohlverdienten Anstellungs- und Versorgungsansprüche der Beamten ein bedauerlicher Zustand.

Insbesondere wird sich zur Vermeidung unbilliger Härten die eingemeindende Kommune dazu verstehen müssen, einzelnen übernommenen Beamten Abfindungen zu gewähren, z. B. dem mit seiner Zustimmung unter Verzicht auf eine selbständige Stellung in ihren Dienst übernommenen früher leitenden Beamten der Einzelgemeinde oder als Entschädigung für den Ausfall von Nebeneinkommen. Grundsätzlich aber ist zu betonen, daß in allen Fällen ein Rechtsanspruch auf Gewährung einer Abfindung dem Beamten nur zusteht, wenn eine solche ihm vertraglich zugesichert ist (Stier-Somlo in Hdb. S. 217). Gegen die rechtliche Zulässigkeit von Vereinbarungen betr. die Gewährung von Abfindungen bestehen m. E. keine Bedenken. Der Auffassung von Löning (Löning in Pr.V.Bl. 27/289), daß die Vereinbarung einer Abfindung ein in dem Rechte und der Billigkeit nicht begründetes, vielmehr den Grundsätzen des Beamtenrechts widersprechendes und daher unzulässiges Schenkungsversprechen darstelle, kann mit der herrschenden Lehre in dieser allgemeinen Fassung nicht beigetreten werden. In rechtlicher Beziehung bedenkenfrei ist jedenfalls eine Abfindung dann, wenn sie gewährt wird für die Aufgabe des Rechts, in einem der bisher be-

kleideten Stelle gleichwertigen Amte beschäftigt zu sein oder, wenn dies durch die Eingemeindung nicht mehr möglich ist, das volle Gehalt ohne dienstliche Leistung zu fordern. In diesen Fällen werden auch die abzufindenden Beamten in der Regel mit Recht der Überzeugung sein, daß die Abfindung nicht unentgeltlich gewährt werde. Damit entfällt aber auch die Annahme einer Schenkung (Stier-Somlo in Hdb. S. 217).

Wünschenswert ist es jedoch, daß derartige Abfindungen nach Möglichkeit auf ein Mindestmaß beschränkt werden. Diesen Standpunkt vertritt auch der Erlaß des Ministers des Innern vom 25. 10. 1908, in dem es heißt:

> „Aus Anlaß eines Einzelfalles mache ich darauf aufmerksam, daß Bestimmungen in Eingemeidungsverträgen, durch welche einzelnen Beamten der einzugemeindenden Kommunen in vermögensrechtlicher Beziehung besondere, über das Maß billiger Rücksichtnahme auf ihre Lebensinteressen hinausgehenden Vorteile zugesichert werden, beanstandet werden müssen.“

Aus der gleichen Erwägung heraus hat z. B. auch das Herrenhaus am 9. 4. 1908 den Entwurf eines Gesetzes betr. die Erweiterung des Stadtkreises Kiel mit großer Mehrheit abgelehnt.

Über die Form von Abmachungen mit einzelnen Beamten bestimmt der Ministerialerlaß vom 15. 4. 1909:

> „Wenn aus Anlaß von Eingemeindungen Abmachungen mit einzelnen Beamten erforderlich werden, so sind solche Abmachungen ohne Ausnahme in schriftlicher Form vorzunehmen und bei Einreichung der Eingemeindungsverhandlungen mit vorzulegen.“

Weigert sich die eingemeindende Kommune, mit dem Beamten Vereinbarungen über seine zukünftige Rechtsstellung zu treffen, so empfiehlt es sich, daß der betreffende Beamte noch **vor** der Eingemeindung seine Ansprüche auf Fortzahlung des Gehalts usw. gegen die noch bestehende Einzelgemeinde geltend macht, d. h. rechtsverbindliche Erklärungen in dieser Hinsicht nachsucht; denn, wie oben ausgeführt, sind nach erfolgter Sanktion des Eingemeindungsvertrages die Beamten der durch das Eingemeindungsgesetz getroffenen Regelung ihrer Rechtsverhältnisse ohne weiteres unterworfen. Lehnt die Gemeinde dies ab, oder sind die Erklärungen nicht hinlänglich, so kann der Beamte die Beschlußfassung der zuständigen Beschlußbehörde gemäß § 7 Abs. 2 K.B.G. beantragen. Gegen diesen Beschluß steht ihm alsdann die Klage beim Landgericht offen. (Pr.V.Bl. 27/91, Saran in Pr.V.Bl. 29/632.)

II. Besonderer Teil.

Der Einfluß der Eingemeindung auf die Rechtsverhältnisse der einzelnen Beamten.

Welche Folgerungen sich aus den oben festgestellten allgemeinen Grundsätzen für die einzelnen Beamten ergeben, sei im folgenden an einigen Beispielen geprüft.

Zu den Gemeindebeamten im weiteren Sinne gehören alle im Dienst einer Gemeinde gegen oder ohne Gehalt tätigen Personen, denen die Rechtsordnung Beamteneigenschaft beilegt (Helfritz, Grundriß S. 32). Man unterscheidet üblicherweise drei Gruppen von Beamten, die höheren, mittleren und unteren Beamten. Neben dieser Einteilung, bei der die Berufsbildung des einzelnen Beamten maßgebend ist, ist neuerdings unter besonderer Berücksichtigung der tatsächlichen Beschäftigung des Beamten die Unterscheidung in Beamte des höheren, mittleren und unteren Dienstes gebräuchlich geworden (Helfritz, Grundzüge S. 42).

a) Die besoldeten Beamten.

1. Die höheren Beamten.

Die höheren Beamten leiten entweder einen Zweig der Verwaltung selbständig oder nehmen an der Leitung der Kommunalverwaltung als gleichberechtigt teil oder haben eine abgeschlossene akademische Vorbildung (vgl. Helfritz, Grundzüge S. 42).

Unter den höheren Beamten kommt in erster Linie der Leiter der Gemeinde, der Bürgermeister oder der Gemeindevorsteher in Betracht. Für diese Beamten gilt folgendes:

> „Wird durch die Eingemeindung die Gemeinde aufgehoben, so wird damit auch das Amt des Gemeindevorstehers aufgehoben. Hierzu bedarf es weder der Zustimmung des Gemeindevorstehers, noch hat er hiergegen ein Widerspruchsrecht. Die Aufhebung seines Amtes kann sich ohne und gegen seinen Willen vollziehen. Irgendein subjektives Recht auf Fortbestand der Gemeinde und somit seines Amtes hat er nicht" (Löning, in Pr.V.Bl. 29/658, übereinstimmend Oertel, a. a. O. S. 26).

Der Bürgermeister und der Gemeindevorsteher haben innerhalb ihrer Gemeinde keinen Vorgesetzten. Die Aufsichtsbehörde steht über der Kommune als solcher, nicht über dem Gemeindeleiter persönlich (Stier-Somlo in Hdb. S. 210). Das vornehmste Merkmal der Stellung des Gemeindeoberhauptes ist somit die Selbständigkeit in der Leitung des ihm unterstellten Gemeinwesens. Mit der herrschenden Meinung ist aber bei Beurteilung der Gleichwertigkeit zweier Stellen gemäß § 87 Z. 1 des Disziplinargesetzes gerade die mit

einem Amte verbundene dienstliche Selbständigkeit als wesentlich anzusehen (Stier-Somlo in Hdb. S. 210 f. und in K.A. Bd. 2 S. 12, Hottenrott in Selbstverw. Bd. 36/587, Saran in Pr.D.Bl. 29/631, Rosenstock in P.D.Bl. 22/325 u. 23/395, Kautz-App. S. 406, Illing, Bd. 1 S. 405, 407, Mittelstaedt in K.Rdsch. Nr. 26 S. 404, Kleinsorg in Staats- u. Selbstverw. 29/91, Brand bei v. Brauchitsch, Bd. 8 S. 301). Die Selbständigkeit ist der äußere Ausdruck dafür, daß bei dem Inhaber des Amtes ein erhebliches Maß von Vorbildung, Gestaltungs- und Leitungsfähigkeit vorausgesetzt wird, so daß die Verantwortlichkeit gegenüber einem Vorgesetzten entbehrlich erscheint. Mit Recht führt daher Stier-Somlo (Stier-Somlo in Hdb. S. 211) aus, der Grundsatz, daß nach der Eingemeindung die einheitliche Gemeinde dem Beamten gegenüber in jeder Beziehung an die Stelle der früheren Einzelgemeinde trete, daß sie also verpflichtet sei, diesem alles zu gewähren, worauf er nach seinem bisherigen Dienstverhältnisse bei der Einzelgemeinde einen Anspruch hatte, würde durchbrochen durch die Ersetzung einer unabhängigen durch eine abhängige, einer leitenden durch eine ausführende Stelle. Die erweiterte Gemeinde kann von dem Gemeindeoberhaupt der eingemeindeten Kommune nur dasselbe verlangen, was dieselbe zu fordern berechtigt war, also die Übernahme einer leitenden, unabhängigen von einem kommunalen Vorgesetzten freie Stellung. Ein solches Amt steht aber der einheitlichen Gemeinde nicht zur Verfügung, wenn sie nicht gerade ihr eigenes Gemeindeoberhaupt aus dem Dienst setzt. Insbesondere ist auch nicht die Stellung des besoldeten Stadtrats oder des Beigeordneten dem Amte eines Kommunalleiters als im Range gleichwertig zu betrachten. Der Stadtrat ist nicht leitender Beamter, sondern Glied des Magistrats, an dessen Spitze der Bürgermeister steht. Er ist, ebenso wie der Beigeordnete, ein, wenn auch hochstehender, so doch rechtlich unselbständiger Gehilfe des städtischen Bürgermeisters. Auf die ihm im Einzelfalle in höherem oder geringerem Maße eingeräumte Selbständigkeit in der Verrichtung seiner Amtsobliegenheiten kommt es dabei nicht an.

Da somit der Bürgermeister oder der Gemeindevorsteher in der neuen Kommune ein seiner bisherigen Stellung gleichwertiges Amt regelmäßig nicht finden wird, so ist er, wie oben ausgeführt, mit vollem Gehalt in den Ruhestand zu versetzen. Mangels eines Rechtes auf Fortbestand der Gemeinde und somit auch seines Amtes steht ihm darüber hinaus aber ein Rechtsanspruch auf Gewährung einer Abfindung nicht zu (Löning in Pr.D.Bl. 29/658).

Einen diesen Ergebnissen widersprechenden Standpunkt vertritt die Verfügung des Ministers des Inneren vom 4. 4. 1910 betr. die Vorschriften für die Handhabung von Eingemeindungen (M.Bl. S. 78), wo es heißt:

„Die Beamten der durch die Eingemeindung fortfallenden Gemeinde sind kraft Gesetzes verpflichtet, sich in entsprechende Stellen der erweiterten Gemeinde unter ihren bisherigen Gehaltsverhältnissen übernehmen zu lassen. Die Stelle eines rheinischen Landbürgermeisters bzw. westfälischen Amtmannes ist hierbei derjenigen eines auf Lebenszeit angestellten städtischen Beigeordneten bzw. besoldeten Magistratsmitgliedes gleichzuachten."

Diese Verfügung, die die Selbständigkeit eines Amtes bei Beurteilung seines Ranges ausscheiden läßt, stellt jedoch, wie Stier-Somlo (Hdb. S. 219) mit Recht betont, kein positives Recht dar, sondern gibt lediglich die Rechtsansicht des Ministers wieder und soll als Richtschnur für etwaige spätere Eingemeindungsverträge dienen.

Die Frage, welche Wirkungen die Eingemeindung auf die Rechtsverhältnisse der übrigen gewählten höheren Beamten zeitigt, ist bestritten. Schlickau (Anzeiger f. Gem.Beamte 1905 S. 284) hält alle Gemeindebeamten, ausgenommen die Beamten in leitender Stellung, für versetzbar. Demgegenüber wird vorwiegend in der Literatur der Standpunkt vertreten, daß eine Versetzung von Kommunalbeamten auf Grund des § 87 Z. 1 d. Disziplinarges. überall dort ausgeschlossen ist, wo die Anstellung auf Grund einer vorgängigen Wahl erfolgt (Illing, Bd. 1 S. 407, Rosenstock in Pr.V.Bl. 23 S. 395, Stier-Somlo in K.A. Bd. 2 S. 16, Rheinbaben, S. 299, Kautz-App. S. 402, 407, Mittelstaedt in K.Rdsch. Nr. 27/28 .S. 422). Nach Preuß (Amtsrecht S. 433) ist die Versetzung von Magistratsmitgliedern schon deshalb unmöglich, weil in dem städtischen Amtsorganismus kein Amt von gleichem Range mit einer Magistratsstelle vorhanden ist. Der herrschenden Lehre, daß die Anwendung des § 87 Z. 1 d. Diszipl.Ges. da ausgeschlossen ist, wo die Anstellung auf Grund einer vorgängigen Wahl erfolgt, wird dann beizutreten sein, wenn ein Fall der gewöhnlichen Versetzung vorliegt. Für die durch eine Eingemeidung erzeugten eigenartigen Verhältnisse wird indes ein anderes anzunehmen sein. Zwar erfolgt die Wahl auf ein bestimmtes Amt, wie z. B. bei den Beigeordneten und Stadträten. Wenn aber, wie es in der Regel der Fall sein wird, der Amtskreis innerhalb der Gemeinde selbst nicht derart fest begrenzt ist, daß ein unfreiwilliger Wechsel des Dezernats dem Beamten nicht zugemutet werden könnte, so muß auch im Falle der Eingemeindung eine solche Versetzung zulässig sein, sofern nur die sonstigen Voraussetzungen des § 87 Z. 1 a. a. O. gewahrt sind (Kautz-App. S. 407, Stier-Somlo in Hdb. S. 212, Mittelstaedt in K.Rdsch. Nr. 27/28 S. 422, Brand bei v. Brauchitsch, Bd. 8 S. 301). Dazu gehört auch, daß die mit der früheren Stellung etwa verbundene Befugnis zur Vertretung des Bürgermeisters dem Beamten auch in dem neuen Amte verbleibt

(ebenso Kautz-App. S. 407, a. M. Mittelstaedt in K.Rdsch. Nr. 27/28 S. 422). Diese Befugnis erhöht zweifellos die Bedeutung des Amtes. Sie ist der äußere Ausdruck dafür, daß der betreffende Beamte seiner Vorbildung und seinen Fähigkeiten entsprechend nicht nur zur — unselbständigen — Führung eines Teils der Gemeindegeschäfte, seiner Dezernatsgeschäfte, sondern zur zeitweilig selbständigen Leitung der gesamten Gemeinde imstande ist.

Eine besondere Regelung hinsichtlich der Magistratsmitglieder für die Provinz Hannover trifft § 62 der Hannoverschen Städteordnung von 1852. Danach darf eine Versetzung wider die Mitglieder des Magistrats und dessen Beamte nicht verfügt werden. Mit der herrschenden Lehre (Kautz-App. S. 402, 407, Schoen, S. 160, Rosenstock in Pr.V.Bl. 22/325, Brand bei v. Brauchitsch, Bd. 8 S. 301) ist anzunehmen, daß diese Gesetzesvorschrift als lex specialis der im § 87 Ziff. 1 des — auch in den neuen Provinzen eingeführten — Disziplinargesetzes enthaltenen lex generalis vorgeht (a. M. Mittelstaedt in K.Rdsch. Nr. 27/28, v. Brauchitsch, Erg.Band f. Hannover S. 105).

Auch die sonstigen kommunalen Oberbeamten, die auf Grund ihrer wissenschaftlichen oder technischen Vorbildung ein Amt in der Gemeinde bekleiden, z. B. Baumeister, Assessoren, Gasanstaltsdirektoren, Oberförster usw., werden die Übernahme einer entsprechenden Stellung nicht verweigern können. Diesen Beamten, denen bei Ausschreibung der Stelle ein ganz bestimmter Amtskreis zugesichert worden ist, wird man aber ein vertragsmäßiges, bei der Anstellung eingeräumtes Recht gerade auf diesen Amtskreis zuerkennen müssen (Rosenstock in Pr.V.Bl. 22/325, Saran in P.V.Bl. 29/631 ff.), so daß z. B. ein Beamter, dem eine technische Stelle der kommunalen Bauverwaltung auf seine Bewerbung um diese übertragen worden ist, nicht in der neuen Gemeinde eine Stellung mit reiner Bürotätigkeit anzunehmen braucht. Wenn aber das Amt als solches, die Art der Diensttätigkeit unberührt bleibt, so ist dem Beamten die Übernahme einer Stellung in der neuen Gemeinde ohne weiteres zuzumuten, vorausgesetzt, daß auch den sonstigen Vorbedingungen gemäß § 87 Ziff. 1 des Disziplinargesetzes Genüge geschieht.

In diesem Zusammenhange ist eine Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts (vgl. Mittelstaedt in K.Rdsch. Nr. 27/28 S. 422) bemerkenswert: einem Stadtbaumeister, der bisher unmittelbar unter dem Bürgermeister gestanden und das technische Dezernat selbständig geleitet hatte, wurde die Übernahme einer Stelle zugemutet, der zunächst ein Abteilungsvorsteher, außerdem ein Stadtbaurat und schließlich der Beigeordnete mit dem Bürgermeister übergeordnet war. Das Oberverwaltungsgericht hat die Weigerung des Baumeisters, die Stellung zu übernehmen, für berechtigt erklärt. Denn, wenn auch

keinem Beamten ein Anspruch darauf zustehe, nur bestimmte Vorgesetzte über sich zu haben, so sei doch in diesem Falle offensichtlich eine Degradation des Beamten vorliegend. Die Entscheidung des Falles ging dahin, daß der Baumeister die Stelle des Abteilungsvorstehers erhielt unter der Bedingung, daß zwischen ihm und dem Stadtbaurat keine weitere Dienststelle eingeschoben werde, und ihm keine rein mechanischen Funktionen übertragen würden.

In Übereinstimmung mit diesem Ergebnis steht die Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts (in 61/436), wonach die Tatsache allein, daß ein Stadtbaumeister unter Verlust seiner bisherigen Selbständigkeit in der Leitung des technischen Dezernats durch Errichtung der Stelle eines Stadtbaurats einen Vorgesetzten erhielt, nicht als eine Beeinträchtigung seiner amtlichen Dienststellung anzusehen sei, die ihn berechtigen würde, die Übernahme der Stellung zu verweigern. Denn die dadurch an sich eingetretene tatsächliche Einbuße an der amtlichen Stellung stände nicht in Widerspruch mit der Vorbildung des Stadtbaumeisters und dem Charakter des Amtes, und von einer wesentlichen Herabminderung der sozialen Bedeutung des letzteren könne nicht die Rede sein.

2. Die mittleren und unteren Beamten.

Die gleichen Grundsätze gelten auch für die mittleren und unteren Beamten. Unter den mittleren Beamten sind jene Beamte zu verstehen, die eine verwaltungsmäßige oder geschäftliche Vorbildung besitzen (Helfritz, Grundzüge S. 42). Innerhalb der Kategorie der mittleren Beamten sind in der Regel wiederum verschiedene Klassen zu unterscheiden (z. B. Büro- und Kanzleibeamte), die von verschiedenem Rang untereinander und gegenüber den Unterbeamten sind. Zu den mittleren Beamten werden die im Sekretariat, in der Registratur, Kasse, Kalkulatur, neuerdings auch die im Kanzleidienst beschäftigten Beamten (Erlaß des Finanzminister v. 26. 7. 1924) gerechnet (Friedrichs a. a. O. S. 70 ff.).

Die übrigen Beamten, deren Tätigkeit keine besondere Ausbildung erfordert, werden als untere Beamte bezeichnet.

Hinsichtlich dieser Beamtenklassen ist ohne weiteres anzunehmen, daß in der erweiterten Gemeinde Ämter mit gleichartigen Funktionen vorhanden sein werden und grundsätzlich übernommen werden müssen. Da, wie oben ausgeführt, kein Beamter ein unentziehbares Recht auf Beibehaltung bestimmter Amtsfunktionen hat, so ist diesen Beamten auch die Übernahme aller Amtsobliegenheiten, die einem Beamten ihrer Amtsgattung allgemein zugemutet werden können, anzusinnen. So wird z. B. ein Sekretär in allen Zweigen des Sekretärsdienstes beschäftigt werden können, selbst wenn in seiner Anstellungsurkunde der Zusatz „als Sekretär für das Journal

und die Militärsachen" aufgenommen worden ist (R.G. in Pr.V.Bl. 29/666, vgl. auch O.V.G. 58/455). Desgleichen darf (O.V.G. 77/523) ein bisher im Polizeibüro beschäftigter Stadtsekretär als Sekretär in das Baubüro versetzt werden. Es ist also, wie schon oben erwähnt, bei den unteren und mittleren Beamten in der Regel die objektive Befähigung zu gleichartigen Ämtern maßgebend, nicht, wie bei den höheren Beamten, die individuelle Vorbildung und Befähigung.

Dagegen kann ein Bürobeamter nicht zum Kanzleibeamten (O.V.G. 56/449) oder gar zum Unterbeamten (O.V.G. 58/455) gemacht werden.

Im einzelnen sind ferner folgende höchstrichterliche Entscheidungen beachtlich: Hinsichtlich der Stellung eines Polizeikommissars führt das Oberverwaltungsgericht (O.V.G. 53/438) aus, daß dem Versetzungsrecht aus § 87 Ziff. 1 des Disziplinargesetzes nicht der Umstand entgegenstehe, daß der Polizeikommissar vom Regierungspräsidenten bestätigt sei, und daß die Versetzung keinen Eingriff in die Rechte der Bestätigungsbehörde enthalte. Denn es erschöpfe sich das Recht der Staatsbehörde aus § 4 Abs. 2 des Gesetzes über die Polizeiverwaltung vom 11. 3. 1850 mit der Bestätigung. Weder für die Entlassung noch für das sonstige Ausscheiden eines gemäß § 4 a. a. O. bestätigten Beamten sei die Genehmigung der Bestätigungsbehörde erforderlich. Die Versetzung enthalte auch keine Zurücknahme der Bestätigung, sondern eine durch besondere gesetzliche Bestimmung ausdrücklich zugelassene anderweite Verwendung durch Überweisung in ein anderes Amt und damit die Übertragung eines neuen Wirkungskreises. Des weiteren führt das Oberverwaltungsgericht aus, daß das Amt eines Polizeikommissars und die Stelle des Leiters des städtischen Meldeamtes und Militärbüros mit der Amtsbezeichnung „Verwaltungssekretär" gleichwertig seien. Die Verwaltungssekretäre seien dem Bürgermeister unmittelbar unterstellte Leiter der städtischen Büros. Ihr Wirkungskreis umfasse derart wichtige Aufgaben, daß ein Vergleich mit dem Dienste des Polizeikommissars unmöglich zuungunsten jener Kategorie ausfallen könne. Zwar nehme der Polizeikommissar eine selbständige gehobene Stellung ein, doch entspreche dem bei den Verwaltungssekretären der Umstand, daß ihnen die Leitung der ihnen unterstellten Büros übertragen sei. Ihre Bedeutung werde durch die Unterstellung der Verwaltungssekretäre unter den Stadtsekretär nicht berührt, da es sich dabei nur um Geschäftsrevisionen handle. Eher sei die Selbständigkeit der Stellung des Polizeikommissars wegen der Unterordnung unter den Polizeiinspektor eine beschränktere.

Dagegen ist (nach O.V.G. 51/413) ein Polizeikommissar berechtigt, die Übernahme der Stelle eines Assistenten der indirekten

Steuerverwaltung abzulehnen. Bei der dienstlichen Stellung des Polizeikommissars handle es sich um ein Amt von gehobener Bedeutung, was auch dadurch zum Ausdruck komme, daß bei der Besetzung derartiger Stellen keine Vorbehalte zugunsten von Militäranwärtern Platz griffen. Die Aufgabe eines Assistenten beschränke sich dagegen auf die Erledigung von Bürogeschäften, bei deren Wahrnehmung er überdies der Leitung anderer Gemeindebeamten unterstellt sei. Demnach stelle sich das Amt des Polizeikommissars im Vergleich zu der Dienststellung des Assistenten als ein wesentlich selbständigeres und gehobeneres dar, und die durch dieses Amt bedingte Qualifikation reiche weiter als diejenige, die durch das Amt eines Assistenten erfordert und begründet werde.

Mit ähnlicher Begründung ist auch die Weigerung eines Polizeikommissars, die Stellung eines Bauamtssekretärs (O.V.G. vom 14. 4. 1905 in Selbstverwaltung 32/654), bzw. eines Assistenten im Büro der städtischen Armenverwaltung (O.V.G. v. 27. 9. 1907 bei Rheinbaben, a. a. O. S. 368) anzunehmen, für berechtigt erachtet worden.

Schließlich steht das Amt eines städtischen Steuererhebers im Range höher als die Stellung des Magistratsboten. Denn die letztere besteht im wesentlichen in rein mechanischen Dienstleistungen, während erstere ein nicht unerhebliches Maß von Gesetzeskenntnis und selbständiger Urteilskraft erfordert (O.V.G. v. 27. 6. 1902 bei Rheinbaben a. a. O. S. 368).

b) Die Ehrenbeamten.

Für die Ehrenbeamten endigt das Amt mit dem Untergang der einverleibten Gemeinde (Oertel a. a. O. S. 26, Scholtz in Pr.V.Bl. 30/657, Queiß a. a. O. S. 36). Da sie eine materielle Einbuße durch den Wegfall ihres Amtes nicht erleiden, stehen ihnen auch irgendwelche Ansprüche in dieser Beziehung nicht zu.

c) Die Gemeindeangestellten.

Der Vollständigkeit halber sei noch kurz auf die Wirkungen der Eingemeindung hinsichtlich der Rechtsverhältnisse der Gemeindeangestellten[5]) eingegangen. Die Kommunalangestellten, deren Stellung auf Privatdienstvertrag beruht, sind, wenn sie auch mitunter im Hinblick auf ihre vielfach amtsmäßige Tätigkeit als Beamte bezeichnet werden, streng von den eigentlichen Gemeindebeamten zu trennen. Ihre Stellung gegenüber der Kommune ist grundsätzlich nach bürgerlichem Recht zu beurteilen (vgl. Helfritz, Grundriß

---

[5]) Vgl. im einzelnen Wacke, Die Rechtsstellung der kommunalen Dauerangestellten in Preußen. Berlin 1929. (Auch als Breslauer Dissertation.)

S. 51 f., Wacke S. 35). Den Gemeindeangestellten kann, auch wenn sie auf Lebenszeit ohne Kündigung eingestellt worden sind, aus Anlaß der Eingemeindung der Dienstvertrag gemäß § 626 B.G.B. aufgekündigt werden. Denn der „wichtige Grund“ im Sinne dieser Bestimmung braucht weder von dem anderen Teile verschuldet zu sein, noch überhaupt in dessen Person zu liegen (vgl. Planck a. a. O. Bd. 2 § 626 Anm. 1, Wacke, S. 21). Er ist dann gegeben, wenn einem Vertragsteil nach Lage der Sache die Fortsetzung des Dienstverhältnisses billigerweise nicht zugemutet werden kann. Hat jedoch die Dienstherrin des Angestellten, die einverleibte Gemeinde, die Eingemeindung selbst herbeigeführt, so ist sie für die Zukunft durch ihr Verschulden zur Entgegennahme der Dienste des Angestellten außerstande. In diesem Falle wird sie nach den Grundsätzen des Bürgerlichen Gesetzbuches über die Unmöglichkeit der Leistung dem Dienstverpflichteten die ihm vereinbarungsgemäß zustehenden Bezüge für die Dauer des Vertrages gewähren müssen (Pini in Pr.V.Bl. 42/522).

C. Schlußwort.

Wie aus obigen Ausführungen erhellt, ist die Frage der von der Eingemeindung betroffenen Rechtsverhältnisse der Beamten mangels einer ausdrücklichen gesetzlichen Regelung recht verwickelt und unklar. Diesem Zustand wird auch nicht durch den vorläufigen Entwurf der neuen preußischen Städteordnung restlos Abhilfe getan. Die dort getroffene Bestimmung, daß die Beamten der einzugemeindenden Kommunen im Fall der Eingemeindung in den Dienst der eingemeindenden Stadt überzutreten verpflichtet sind, wenn ihnen gleiches Einkommen, gleiche Versorgung, sowie eine ihrer Vorbildung und bisherigen Beschäftigung angemessene Stellung angeboten wird, ist zu dehnbar und gibt daher in mancher Beziehung zu Zweifeln Anlaß. Eine erschöpfende eindeutige, prinzipielle Regelung wäre indes schon mit Rücksicht auf die Häufigkeit von Eingemeindungsfällen in der Gegenwart im Interesse aller Beteiligten dringend erwünscht.

Literaturverzeichnis.

Anschütz: Die Verfassung des Deutschen Reichs. Berlin 1928.

Brand: in v. Brauchitsch, Verwaltungsgesetze für Preußen, Bd. VIII. Berlin 1930.

Brockhausen: Vereinigung und Trennung von Gemeinden. Wien 1893.

Ebner: in Verwaltungs-Archiv, Bd. 9.

Frank: Die Eingemeindung von Vororten in Städte. Rostocker Dissertation 1908.

Friedrichs: Preußisches Kommunalbeamtenrecht. Berlin 1926.

Gierke: Die Genossenschaftstheorie und die deutsche Rechtsprechung. Berlin 1887.

Giese: Verfassung des Deutschen Reichs. Berlin 1923.

Hachenburg: in Deutscher Juristen-Zeitung, Jahrgang 1921.

Helfritz: Grundzüge des Beamtenrechts. Berlin 1929.

— Grundriß des preußischen Kommunalrechts. 2. Auflage. Berlin 1927.

— Die Vertretung der Städte und Landgemeinden nach außen in dem Gemeinderecht der östlichen Provinzen Preußens. Berlin 1916.

— in v. Brauchitsch, Die preußischen Verwaltungsgesetze, Bd. VII. Berlin 1930.

Hottenrott: in Zeitschrift für Selbstverwaltung, herausgegeben vom Deutschen und Preußischen Landkreistage, Bd. 36.

Illing-Kautz: Handbuch für preußische Verwaltungsbeamte, 10. Auflage.

Jebens: im Preußischen Verwaltungsblatt, Bd. 27.

Karner: „Die Veränderung von Gemeindebezirken durch Einverleibung" in den Blättern für die administrative Praxis, Bd. 57.

Kautz-Appelius: Preußisches Kommunalbeamtenrecht. 2. Aufl.

Kleinsorg: in Staats- und Selbstverwaltung", Zeitschrift für Staats- und Kommunalverwaltungen und -beamte. Jahrg. 1929.

Kuntze: Der Gesamtakt, ein neuer Rechtsbegriff. In der Festgabe der Leipziger Juristen-Fakultät für Otto Müller. Leipzig 1892.

Laband: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 4. Aufl.

Löning: im Preußischen Verwaltungsblatt. Bd. 27, 29.

Mittelstaedt: in Kommunale Rundschau, Bundesblatt des Reichsstädtebundes, e. V. Jahrg. 1919, Nr. 26 und 27/28.

Oertel: Die Städteordnung für die sechs östlichen Provinzen der preußischen Monarchie vom 30. 5. 1853. Liegnitz 1914.

Peters: Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen. Berlin 1926.

Pini: Eingemeindungsfragen. Preuß. Verwaltungsblatt, Bd. 42.

Planck: Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch. Berlin 1928.

Preuß: Das städtische Amtsrecht in Preußen. Berlin 1902.
— Gemeinde, Staat und Reich als Gebietskörperschaften. Berlin 1889.
Queis: Begriff und Wirkung der Eingemeindung nach preußischem Verwaltungsrecht. Diss. Greifswald 1913.
Rheinbaben, von: Die preußischen Disziplinargesetze. 1904.
Rosenstock: in Preuß. Verwaltungsblatt, Bd. 22, 23.
Saran: in Preuß. Verwaltungsblatt, Bd. 29, 30.
Schaumann: Das Rechtsinstitut der Eingemeindungsverträge. Diss. Leipzig 1926.
Scholtz: in Preuß. Verwaltungsblatt, Bd. 30.
Schoen: Recht der Kommunalverbände in Preußen. Erg.Bd. zu „Das Staatsrecht der preußischen Monarchie“ von L. von Rönne. Leipzig 1897.
Sembritzki: in Preuß. Verwaltungsblatt, Bd. 42.
Staub: in Dtsch. Juristen-Zeitung. Jahrg. 1905.
Stier-Somlo: Artikel „Eingemeindungsrecht“ in Handwörterbuch der Rechtswissenschaften. Berlin 1927. (Zit. Hdwb.)
— Handbuch des kommunalen Verfassungsrechts in Preußen. 2. Aufl. Mannheim-Berlin-Leipzig 1928. (Zit. Hdwb.)
— Eingemeindungsrecht und preußisches Oberverwaltungsgericht. In der Festgabe für das Oberverwaltungsgericht. Berlin 1925.
— in Preuß. Kommunalarchiv, Bd. II. Herausgegeben von Kurt von Rohrscheidt. Berlin (zit. K.A.).
Vogels: in Preuß. Verwaltungsblatt, Bd. 40.
Wacke: Die Rechtsstellung der kommunalen Dauerangestellten in Preußen. Berlin 1929.
Waldecker: Deutsches Verwaltungsrecht. Breslau 1926.
Waterstradt: in Preuß. Verwaltungsblatt, Bd. 31.
Wölbling: Das Recht der Gemeindebeamten und -angestellten in den östlichen Provinzen Preußens. Berlin 1913.

Lebenslauf.

Ich bin am 2. Januar 1906 als Sohn des Kaufmanns Anton Januschowski und seiner Ehefrau Anna, geb. Stanko, in Hindenburg, Oberschlesien, geboren. Ostern 1924 verließ ich das humanistische Gymnasium in Hindenburg-Zaborze mit dem Reifezeugnis. Ich studierte die Rechts- und Staatswissenschaften während acht Semestern in Breslau und München. Im Dezember 1928 bestand ich das Referendarexamen am Oberlandesgericht in Breslau und werde seit Februar 1921 im juristischen Vorbereitungsdienst beschäftigt.

Hindenburg, den 1. Dezember 1931.

Walter Januschowski.